



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny
(1501)

88. posiedzenie
Komisji Budżetu
i Finansów Publicznych
w dniu 31 marca 2010 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Prawo celne oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 818; druki sejmowe nr 2658 i 2838).

(Początek posiedzenia o godzinie 12 minut 45)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Kazimierz Kleina)

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Witam państwa serdecznie.

Otwieram posiedzenie Komisji Budżetu i Finansów Publicznych.

Witam bardzo serdecznie pana ministra oraz pracowników Ministerstwa Finansów, witam senatorów.

Tematem naszego dzisiejszego posiedzenia jest rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Prawo celne oraz niektórych innych ustaw.

Czy są uwagi do porządku obrad? Nie ma.

W takim razie pytam, czy w posiedzeniu uczestniczą osoby lub firmy reprezentujące firmy lobbingowe. Jeżeli tak, to proszę o podanie nazwisk, przedstawienie się i zgłoszenie do protokołu. Nie ma przedstawicieli takich firm.

W takim razie przystępujemy do rozpatrzenia ustawy o zmianie ustawy – Prawo celne oraz niektórych innych ustaw.

Bardzo proszę pana ministra Kapicę o prezentację tej ustawy wraz z uwagami.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Jacek Kapica:**

Dziękuję bardzo.

Panie Przewodniczący! Szanowni Panowie Senatorowie!

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo celne oraz ustaw regulujących stosunek państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych dotyczy dostosowania naszych przepisów krajowych do obowiązującego od 1 stycznia 2010 r. rozporządzenia Rady nr 1186 z 16 listopada 2009 r. ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych. To rozporządzenie jest wersją ujednoliczoną dotychczasowych przepisów unijnych określających zwolnienia celne.

Projektowane zmiany nie mają charakteru merytorycznego, co też zostało podkreślone w opinii wydanej przez Biuro Analiz Sejmowych, lecz jedynie charakter porządkowy, ponieważ rozporządzenie, jak wskazałem, w wersji skodyfikowanej jest prostym ujednoczeniem tekstu rozporządzenia dotyczącego zwolnień celnych, które obowiązywało do końca 2009 r., i nie wprowadza żadnych zmian w jego istocie. Zarówno w prawie celnym, jak i w poszczególnych ustawach regulujących stosunek państwa do poszczególnych kościołów i związków wyznaniowych zmienia się odnośnik do numeracji rozporządzenia unijnego. Projektowane zmiany dostosowują przepisy

ustawy do numeracji artykułów skodyfikowanego rozporządzenia ustanawiającego wspólnotowy system zwolnień celnych.

Tyle tytułem wstępu, Panie Przewodniczący. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Bardzo proszę pana legislatora z Biura Legislacyjnego o przedstawienie ewentualnych uwag legislacyjnych do ustawy.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Jakub Zabielski:**

Dziękuję.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Biuro Legislacyjne przygotowało opinię, w której są trzy uwagi.

Pierwsza uwaga dotyczy art. 1 pkt 1 oraz art. 2–14. Ustawodawca przyjął tutaj nieszczęśliwą, powiedziałbym, technikę przytaczania tytułu rozporządzenia wspólnotowego. Mianowicie pomiędzy tytułem właściwym a dzienniczkiem promulgacyjnym poinformował adresata, że mamy do czynienia z wersją ujednoliconą rozporządzenia. Zgodnie ze wspólnotowymi zasadami techniki prawodawczej oraz z „Wytycznymi polityki legislacyjnej i techniki prawodawczej – Zapewnienie skuteczności prawa Unii Europejskiej w polskim prawie krajowym”, czyli z aktem, który określa swego rodzaju zasady techniki prawodawczej dotyczące aktów wdrażających prawo wspólnotowe, dopisek typu „wersja przekształcona”, „wersja skodyfikowana”, „wersja ujednolicona” nie jest częścią tytułu aktu prawa wspólnotowego. Tytułem aktu prawa wspólnotowego jest fragment, który określa rodzaj aktu, nazwy instytucji, które akt wydały, pełną nazwę aktu, dokładną datę uchwalenia oraz dzienniczek promulgacyjny. W związku z tym, mając na względzie te zasady techniki prawodawczej, o których powiedziałem, proponujemy, aby we wszystkich miejscach, w których pojawiły się dopiski „wersja ujednolicona”, wyeliminować je, tak aby nie tworzyć złej praktyki w zakresie cytowania czy przytaczania tytułów aktów wspólnotowych. To jest pierwsza uwaga.

Druga uwaga dotyczy nowelizowanych art. 49 i art. 50. To jest zmiana zawarta w art. 1 pkt 4. Te przepisy powtarzają pewien błąd, którym obarczone były dotychczasowe przepisy upoważniające, mianowicie w przepisach tych nie ma wytycznych koniecznych w przepisie upoważniającym. Zgodnie z art. 92 ust. 1 konstytucji wytyczne są częścią przepisu upoważniającego, są konstytucyjnym warunkiem poprawności upoważnienia. We wszystkich przepisach art. 43–48 wytyczne są i były, a w art. 49 i art. 50 takich wytycznych nie ma. W związku z tym, mając na uwadze poprawność, nawet nie technicznolegislacyjną, ale przede wszystkim konstytucyjno-prawną tychże przepisów upoważniających, powinniśmy naprawić ten błąd, którym wcześniej te przepisy były obarczone, i wskazać właściwe wytyczne. Jednocześnie chciałbym powiedzieć, że stopień szczegółowości wytycznych powinien być dostosowany do rodzaju spraw przekazywanych do uregulowania w rozporządzeniu. Im bardziej takie rozporządzenie dotyczy sytuacji prawnej obywatela, tym wytyczne powinny być bardziej szczegółowe. Wydaje się, że można by było tutaj sformułować następujące wytyczne: mając na uwadze rodzaj i charakter prowadzonej przez instytucję lub organiza-

cję działalności społecznie użytecznej. Bo tak naprawdę zarówno z dotychczasowego rozporządzenia wydanego na podstawie art. 49, jak i wydanego na podstawie art. 50 wynika, że chodzi o działalność społecznie użyteczną. Odsyła się tam do przepisów ustawy o wolontariacie i działalności pożytku publicznego. W związku z tym ja bym proponował uzupełnić to tak, żeby te przepisy były już zgodne z art. 92 ust. 1 konstytucji.

Proszę państwa, ostatnia uwaga dotyczy art. 15. Wbrew pozorom, jest ona dosyć istotna z punktu widzenia późniejszej działalności ministerstwa. Art. 15 formułuje przepis czasowo utrzymujący w mocy dotychczasowe rozporządzenia wydane na podstawie zmienianych upoważnień. Problem jednak polega na tym, proszę państwa, że jak pan minister przed chwilą powiedział, jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy i jak wynika z opinii Biura Analiz Sejmowych w zmienianych przepisach upoważniających nie dokonujemy w żaden sposób zmiany treści. Zmienia się jedynie brzmienie, zmienia się tylko numerek tych przepisów, treść jest ta sama. Zgodnie z zasadami techniki prawodawczej, §32 zasad techniki prawodawczej, przepis upoważniający, którego treść się nie zmienia... rozporządzenia wydane na podstawie takiego przepisu utrzymują moc obowiązującą. Nie ma więc potrzeby utrzymywać ich w mocy. W związku z tym art. 15 byłby zbędny.

Co może się stać, jeżeli art. 15 zostanie w ustawie pomimo tego, że te przepisy, te rozporządzenia utrzymają moc? No więc skutek będzie taki, że to będzie *sui generis* przepis o uchyleniu mocy obowiązującej, i może się tak zdarzyć, że w terminie wskazanym w art. 15, po upływie sześciu miesięcy, wszystkie rozporządzenia wydane przez ministerstwo utracą moc obowiązującą i pojawi się nagle problem.

W związku z tym, jeżeli to, co powiedziało Biuro Analiz Sejmowych i co wynika z uzasadnienia, jest zgodne z prawdą, jeżeli to na pewno jest tak, jak pan minister mówi, że nie ma żadnych zmian merytorycznych, czyli że nie zmienia się treść tych przepisów, tylko ich brzmienie, to należałoby skreślić art. 15 i sprawa byłaby załatwiona. W przeciwnym wypadku będziecie państwo musieli wydać te rozporządzenia.

To są te trzy uwagi, które Biuro Legislacyjne zgłasza do tejże nowelizacji. Dziękuję uprzejmie.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Panie Ministrze, czy można prosić o ustosunkowanie się do tych uwag?

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Jacek Kapica:**

Panie Przewodniczący, przyjmujemy uwagi. Są to uwagi o charakterze porządkowo-legislacyjnym. Wcześniej nie sygnalizowano nam tego, ani w Rządowym Centrum Legislacyjnym, ani w Sejmie. Jeżeli jednak Senat uważa za stosowne to poprawić, to my przyjmujemy te uwagi.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

W takim razie przejmuję te poprawki.

Otwieram dyskusję.

Bardzo proszę o ewentualne pytania do pana ministra lub Biura Legislacyjnego i ewentualne głosy w dyskusji.

Bardzo proszę, pan senator Banaś.

Senator Grzegorz Banaś:

Dziękuję uprzejmie.

Na początku chciałbym się podzielić z państwem taką uwagą generalną, że z panem ministrem nam się bardzo dobrze współpracuje, chociażby dzisiejszy dzień jest tego dowodem.

Chciałbym zapytać o coś pana przewodniczącego, ale właściwie to też i pana mecenasa. Wracam do drugiego punktu pańskich uwag szczegółowych, czyli braku dyspozycji dotyczących uregulowania w rozporządzeniu. Jaka mamy propozycję? Bo pan przewodniczący raczył przejąć poprawki, a nie zostało nic w tej sprawie jakby...

(Głos z sali: ...sformułowane.)

Tak, nie zostało to sformułowane. Dziękuję uprzejmie za odpowiedź.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Ta propozycja została odczytana przez pana legislatora. Ale w takim razie proszę o jej przedstawienie jeszcze raz.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Jakub Zabielski:**

Trudno jest mi proponować merytoryczną treść wytycznych, ponieważ to państwo będziecie wydawali rozporządzenie na podstawie takiego... I teraz tak, jeżeli dodamy wytyczne do art. 49 i art. 50, to art. 15 powinien zostać, z tym że jego zakres powinien być ograniczony jedynie do art. 49 i art. 50. Po przeanalizowaniu dotychczas obowiązujących rozporządzeń mogę powiedzieć, że moim zdaniem wytyczne powinny być analogiczne jak we wszystkich przepisach poprzedzających, czyli art. 43–48, gdzie tak naprawdę podstawową wytyczną jest rodzaj działalności prowadzonej przez instytucję lub organizację. Dałem temu wyraz w pkt 2, na stronie 3 na samej górze znajduje się ta część, w której to napisałem. Ja bym to ewentualnie uzupełnił, ponieważ tak naprawdę obydwie rozporządzenia, zarówno to wydane na podstawie art. 49, jak i to wydane na podstawie art. 50 dotyczą działalności społecznie użytecznej, w związku z czym, można by było sobie w takich wytycznych pozwolić na to, aby ograniczyć zakres rozporządzenia tylko do takich instytucji i takich organizacji, które prowadzą działalność społecznie użyteczną, bo tak było dotychczas. No ja zakładam, że skoro merytorycznie nic się nie zmieniło, to i to rozporządzenie pozostanie takie samo, jak było.

(Przewodniczący Kazimierz Kleina: Czy mógłby pan jeszcze raz powiedzieć to zdanie, które zostało, że tak powiem, dodane.)

Tak. Ja proponuję dodać po wyrazie „celnych”, czyli na końcu zarówno art. 49, jak i art. 50, wyrazy „mając na uwadze rodzaj i charakter prowadzonej przez instytucję

lub organizację działalności społecznie użytecznej”. Pan minister powiedziałby ewentualnie, czy o to chodzi.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Panie Ministrze, o to chyba nam chodzi?

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Jacek Kapica: Tak, tak...)

(Głos z sali: Czy ja mogę powiedzieć jeszcze jedno zdanie?)

Za chwilę, chciałbym jeszcze, żeby minister powiedział.

(Rozmowy na sali)

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Jacek Kapica:**

Ja w tej chwili zastanawiam się tylko, czy określenie „działalność społecznie użyteczna” nie ograniczy ustanowienia w jakiejś sferze zwolnień w celach nie tyle społecznie użytecznych, ile na przykład edukacyjnych. Bo żebyśmy czegoś nie utracili, gdy to zawężymy.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Czy nie ma takiego ryzyka?

(Wypowiedzi w tle nagrania)

No właśnie.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Ja myślę, że akurat działalność charytatywna czy edukacyjna to są działalności społecznie użyteczne. To proszę jeszcze raz i proszę powiedzieć, jakie byłyby konsekwencje tej poprawki, bo konieczne byłyby zmiany także w innym przepisie, tak?

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Jacek Kapica:**

Chciałbym dodać, że w tym przypadku w stosunku do obecnie obowiązującego artykułu zmienia się tylko odnośnik: „o których mowa w art. 61 ust. 1 rozporządzenia”... To się tylko zmienia, nic więcej. Rozumiem, że pan mecenas zwraca uwagę na to, że nie można było tutaj tego doprecyzować tak jak w innych przepisach.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Jakub Zabielski:**

Chodzi nie tyle o doprecyzowanie, ile o zapewnienie zgodności tego z art. 92 ust. 1 konstytucji, żeby po prostu kiedyś się nie okazało, że na przykład któraś organizacja kościelna będzie niezadowolona z rozporządzenia i z jakiegoś powodu zaskarży przepis upoważniający do wydania rozporządzenia, jako że nie ma on wytycznych. I na 100%...

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Jacek Kapica:**

Do tej pory to funkcjonowało. Ja obawiam się tylko, czy my nie doprowadzimy do takiej sytuacji, w której za bardzo zawężymy tę kategorię, a potem ktoś może mieć pretensje, że został zmieniony przepis i on już w tej kategorii się nie mieści. My będziemy wydawali rozporządzenie, pójdziemy do Rządowego Centrum Legislacyjnego, a tam powiedzą: nie, nie, bo ta działalność się nie mieści w kategorii społecznie użytecznej, bo ustawodawca ograniczył to w stosunku do poprzedniego stanu.

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

Proszę bardzo spokojnie do tego podejść.

(Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Jakub Zabielski: Ja podchodzę spokojnie...)

Jeżeli mamy wątpliwości, to nawet lepiej nie przyjmować w tej chwili poprawki. Możemy to zrobić na posiedzeniu plenarnym, zrobić tak, żeby nie było tej wątpliwości. Ale proszę bardzo jeszcze raz.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Jakub Zabielski:**

Powiedziałem, że dodanie wyrazów „działalności społecznie użytecznej” to jest moja inwencja wynikająca z treści. Również będzie dobrze, jeżeli postawimy kropkę po wyrazie „działalności” i jeśli będzie zapis...

(Przewodniczący Kazimierz Kleina: Po „działalności”.)

...„biorąc pod uwagę charakter prowadzonej przez instytucję lub organizację działalności”.

(Przewodniczący Kazimierz Kleina: O, tak będzie dobrze.)

Też będzie dobrze, ponieważ...

(Przewodniczący Kazimierz Kleina: To jest lepsza wersja i do niej zachęcamy.)

...w innych przepisach tak jest.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Jasne, to skracamy do tego. W takim razie proszę jeszcze raz odczytać treść tej poprawki i powiedzieć o konsekwencjach, dobrze?

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Jakub Zabielski:**

Dobrze.

W art. 49 i w art. 50, po wyrazach „zwolnień celnych”, czyli na końcu, dodaje się wyrazy „mając na uwadze rodzaj i charakter prowadzonej przez instytucję lub organizację działalności”, kropka.

(Przewodniczący Kazimierz Kleina: Kropka. Wszystko?)

Tak. Konsekwencją takiej poprawki będzie to, że art. 15, jeżeli komisja podzieliłaby moje zdanie, że te rozporządzenia, które były wydane na podstawie art. 43–48, utrzymają moc... Proszę?

(Przewodniczący Kazimierz Kleina: Tak, proszę mówić.)

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Jacek Kapica: Dalej, dalej.)

W takim wypadku należałoby nie tyle skreślić art. 15, ile odnieść go tylko do art. 49 i art. 50: dotychczasowe przepisy wykonawcze wydane na podstawie art. 49 i art. 50 utrzymują moc do dnia wejścia w życie przepisów wykonawczych wydanych na podstawie art. 49 i art. 50 w brzmieniu...

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Jacek Kapica: A co z przepisami wykonawczymi do art. 43–48?)

Zachowują moc obowiązującą. Zasady techniki prawodawczej mówią tak: dotychczasowe rozporządzenie traci moc obowiązującą tylko wówczas, jeżeli zmieni się przepis upoważniający w takim kształcie, że zmieni się treść zakresu spraw przekazanych do uregulowania bądź też treść wytycznych”. W tym wypadku absolutnie nie zmieniamy treści. Ustawodawca dokonuje jedynie zmiany brzmienia, tak jak pan powiedział, to jest tak naprawdę przenieśnięcie, treść jest ta sama, nic się nie dzieje, norma, którą dla organu wykonawczego formułuje ustawodawca, jest ta sama.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo.

No, prawnicy to naprawdę potrafią wszystko skomplikować.

(Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Jakub Zabiel-ski: Nie, to jest tak proste, że...)

Panie Ministrze, w takim razie te zapisy pan skonsultuje ze swoimi pracownikami, którzy też są prawnikami, i...

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Jacek Kapica:

W tym przypadku ja jestem w gorszej sytuacji, bo nie mam przy sobie legislatora, a mówimy o kwestii legislacyjnej. Muszę być pewny, że zarówno nasz departament legislacyjny, jak i RCL nie będą od nas wymagały wydania tych rozporządzeń, bo nagle uznają, że jeżeli nie ma tego w ustawie... Rozumiem pana mecenasa, jego działanie pewnie opiera się na...

(Przewodniczący Kazimierz Kleina: ...dążeniu do nadzwyczajnej czystości legislacyjnej...)

...chęci utrzymania porządku legislacyjnego i pewnie ma rację, ale ja wolę być pewny, żeby potem od nas ktoś nie oczekiwał wydania rozporządzeń, ponieważ nie ma przepisu mówiącego, że zachowują moc.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Pan legislator, jeszcze raz.

**Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Jakub Zabielski:**

Powiem tak: jeżeli art. 15 pozostanie, to tak naprawdę skutek będzie taki, że trzeba będzie wydać rozporządzenia, a jeżeli art. 15 nie będzie...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

...to państwo znowelizujecie rozporządzenia obowiązujące, jeżeli będziecie mieli taką potrzebę. Jeżeli państwo chcecie sobie dołożyć roboty za pół roku czy w ciągu najbliższego pół roku, to oczywiście art. 15 może zostać.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Dziękuję bardzo, przyjmujemy...

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów
Jacek Kapica:**

Dobrze, to w takim razie przyjmujemy też tę uwagę pana legislatora.

Przewodniczący Kazimierz Kleina:

Proszę państwa, czy są inne uwagi tutaj do tej ustawy?

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Jacek Kapica: Jeszcze jest trzecia, tak?)

Tylko te trzy, które już zostały wymienione.

W takim razie, proszę państwa, skoro nie ma innych uwag, a widzę, że nie ma, to przystępujemy do głosowania nad tymi zgłoszonymi przeze mnie poprawkami. Te poprawki zostały tu omówione.

Pierwsza poprawka dotyczy art. 1: w pktcie 1 oraz w art. 2–14 skreśla się wyrazy „(wersja ujednolicona)”.

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (5)

Poprawka została poparta jednomyślnie.

Poprawka druga była najszerszej omawiana. Jej treść została omówiona przed chwilą, czy jeszcze raz ją przedstawić?

(Głosy z sali: Nie.)

Nie ma potrzeby.

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (5)

Poprawka została poparta jednomyślnie.

I poprawka trzecia, polegająca na tym, że skreśla się artykuł...

(Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Jakub Zabielski: Nie, to będzie...)

Przepraszam.

(Główny Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Jakub Zabielski: ...poprawka ze strony 4, to jest propozycja zakładająca, że nie zmienia się treść przepisów upoważniających i uwzględnione są uwagi sformułowane w poprzednim punkcie opinii.)

Jasne, czyli poprawka brzmiałaby: „w art. 15 użyte dwukrotnie wyrazy «art. 43–50» zastępuje się wyrazami «art. 49 i art. 50»”.

Kto jest za przyjęciem tej poprawki? (5)

Poprawka została przyjęta jednomyślnie.

W związku z tym, że nie ma innych poprawek, proszę o głosowanie nad przyjęciem ustawy wraz z poprawkami.

Kto jest za? (5)

Jednomyślnie za.

Bardzo proszę, aby sprawozdawcą był senator Gruszczyński.

(Głos z sali: Przyjmujemy.)

Czy ktoś inny chciałby się zgłosić? Nie.

W takim razie senator Gruszczyński będzie sprawozdawcą.

Bardzo serdecznie dziękuję panu ministrowi i wszystkim członkom komisji, gościom.

Zamykam posiedzenie.

(Koniec posiedzenia o godzinie 13 minut 05)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 5 egz.

ISSN 1643-2851